

— *Representação de inconstitucionalidade. Leis referentes a pessoal de serviço público envolvendo reestruturações, enquadramentos, vinculações entre categorias funcionais.*

Medida cautelar.

Tendo como existentes os pressupostos que justificam a concessão da medida cautelar, requerida na representação de inconstitucionalidade pela Procuradoria-Geral da República, é ela deferida em harmonia com a orientação do Supremo Tribunal Federal em casos símiles.

A concessão da medida não significa prejulgamento ou exame em profundidade dos temas suscitados, mas tão-só a verificação dos pressupostos que a justifiquem, segundo os critérios que têm sido adotados.

Não-concessão da medida cautelar com relação a uma das leis objeto da representação (a de n.º 1.139/87), posto que, em relação a ela, não se tem como incidentes os pressupostos que a possibilitariam.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.399

Representante: Procurador-Geral da República

Representado: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Sr. Ministro ALDIR PASSARINHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal

Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conceder, em parte, a medida liminar para suspensão

dos efeitos das Leis n.ºs 1.133, 1.134, 1.135, 1.136, 1.137 e 1.138, todas de 20 de fevereiro de 1987, do estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 9 de abril de 1987. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Aldir Passarinho*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Aldir Passarinho*: O ilustre Procurador-Geral da República submete a exame desta Corte representação de inconstitucionalidade das Leis n.ºs 1.133, 1.134, 1.135, 1.136, 1.137, 1.138 e 1.139, todas de 20 de fevereiro do corrente ano, e do estado do Rio de Janeiro, com o esclarecimento de que a providência atendia a promoção do Deputado Estadual Gilberto Castro Rodriguez, contida em expediente que juntava.

A douta Procuradoria-Geral da República finaliza a sua representação com pedido de concessão de liminar, a fim de que seja suspensa a execução dos diplomas legais impugnados e, por isso, passo a ler as razões que alicerçam o expediente referido:

“As Leis n.ºs 1.133, 1.134, 1.135, 1.136, 1.137, 1.138 e 1.139, todas de 20 de fevereiro de 1987, acarretam evidente aumento da despesa pública.

Cumprе observar que, em virtude de os diplomas em apreço terem sido promulgados após a aprovação da Lei de Orçamento, afigurava-se indispensável a autorização legislativa expressa e a indicação dos recursos correspondentes, a teor do disposto no art. 61, § 1º, alínea c, da Constituição Federal. E, ainda que a Lei de Meios contenha autorização para abertura de créditos suplementares, como no caso em apreço (Lei nº 1.093, de 9 de dezembro de 1986, art. 7º), deve-se ressaltar que o chamado crédito suplementar destina-se, fundamentalmente, à execução do orçamento-programa previamente-

te estabelecido, não podendo ser utilizado para satisfação de novos encargos.

Assim, a ausência de autorização legislativa específica, a não indicação dos recursos correspondentes e a realização de despesas excedentes dos créditos orçamentários e adicionais parecem viciar, de forma irremediável, os diplomas estaduais antes referidos (Constituição Federal, art. 61, § 1º, c e d).

É fácil de ver, outrossim, que o reajuste de vencimentos e proventos, levado a efeito pelo legislador estadual, parece contrariar frontalmente as disposições contidas no Decreto-lei federal nº 2.284, de 10 de março de 1986, editado nos termos do art. 55, itens I e II, da Constituição Federal.

Como se sabe, o aludido decreto-lei, que contém normas gerais de política econômico-financeira, estabelece, no seu art. 20, a anualidade para os reajustes, pelo IPC, dos salários, vencimentos, soldos, pensões, proventos de aposentadoria e remuneração em geral, ressalvados os reajustes extraordinários”, disciplinados pelo art. 21, *in verbis*:

‘Art. 21. Os salários, vencimentos, soldos, pensões, proventos de aposentadoria e remuneração serão reajustados automaticamente pela variação acumulada do IPC, toda vez que tal acumulação atingir 20% (vinte por cento) a partir da data da primeira negociação, dissídio ou data-base de reajuste. O reajuste automático será considerado antecipação salarial.’

Vê-se, assim, que o reajuste de vencimentos e proventos adotado pelos diplomas legais do estado do Rio de Janeiro afronta, de forma flagrante e inequívoca, as normas estabelecidas em lei federal.

Cumprе acentuar, ademais, que as providências legislativas, editadas com evidente desrespeito à orientação legitimamente fixada pela União, afetam de maneira profunda a própria federação, impossibilitando a adoção de planos econômicos e financeiros

de âmbito nacional. Nem é preciso dizer que a vulneração de norma de política econômico-financeira estabelecida em lei federal representa, no presente momento histórico, uma autêntica ruptura com qualquer pretensão atinente à consolidação do regime federativo (Constituição Federal, art. 1º, *caput*, 13 e § 1º c/c 8º, XVII, alínea c e 55, item II).

A propósito, vale recordar o magistério inexcusável de Barbalho, segundo o qual, sem o respeito às leis e sentenças federais, 'a Constituição não seria a suprema lei do país, os atos legislativos e sentenças federais não passariam de simples conselhos, sem força obrigatória, e os poderes federais não poderiam preencher seus altos fins' (Barbalho, João. Constituição federal brasileira. 1924. p. 39, *apud* Leme, Ernesto. *A intervenção federal nos estados*. 1926. p. 105-6).

Ademais, as Leis n.ºs 1.133, 1.134, 1.135, 1.136, 1.137 e 1.138 contemplam amplo enquadramento de servidores nos quadros permanente e suplementar.

Os referidos diplomas parecem contrastar-se, nesse passo, com a proibição contida no art. 19, da Lei Federal nº 7.493/86, o que importaria, em última instância, em ofensa ao art. 109, II, do Texto Magno.

Por outro lado, deve-se notar que os diplomas impugnados parecem ter incorrido em afronta a outras disposições específicas da Constituição Federal.

Assim, a Lei nº 1.133, de 20 de fevereiro de 1987, que dispõe sobre o quadro permanente do pessoal do DER-RJ, estabelece, no art. 4º, que os ocupantes dos cargos da categoria funcional de engenheiro operacional terão vencimentos correspondentes a 90% (noventa por cento) do valor atribuído à categoria de engenheiro.

Da mesma forma, as Leis nº 1.134 (art. 10), de 20 de fevereiro de 1987, e nº 1.139, de 20 de fevereiro de 1987, parecem conter

equiparação ou vinculação de vencimentos, em desrespeito ao disposto no art. 98, parágrafo único, da Constituição.

As Leis n.ºs 1.135 (art. 3º), 1.134 (art. 6º), 1.135 (art. 5º), 1.136 (art. 5º), 1.137 (art. 5º) e 1.138 (art. 12) estabelecem que o enquadramento inicial nas respectivas carreiras far-se-á, em parte, através de testes seletivos internos.

Trata-se de disposições que asseguram o provimento de servidores em cargos efetivos, sem observância do imperativo constitucional atinente ao concurso público (Constituição Federal, arts. 97, § 1º c/c 13, V, e 108, *caput*). (Cf. também Rp. nº 888, Rel. Ministro Aliomar Baleeiro, *RTJ*, 67/324; Rp. nº 1.052, Rel. Ministro Rafael Mayer, *RTJ*, 101/924; Rp. nº 1.174, Rel. Ministro Moreira Alves, *RTJ*, 114/80; Rp. nº 1.107, Rel. Ministro Moreira Alves, *RTJ*, 115/18.)

Por último, afigura-se despidendo ressaltar que a execução do conjunto de atos legislativos editados pelo estado do Rio de Janeiro poderá causar graves e irreparáveis danos ao erário estadual, prejudicando seriamente toda e qualquer ação administrativa no corrente ano.

E isto se afigura tanto mais gravoso, se se considera que a aplicação das leis em apreço poderá ampliar o difícil quadro orçamentário do estado.

Considerando o agravamento da situação financeira, com a aplicação das leis estaduais, os inevitáveis reflexos na esfera administrativa e na própria economia estadual, e tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade dos aludidos diplomas acarretará a necessidade de reposição das vantagens ilicitamente percebidas, com notórias dificuldades tanto para os beneficiários quanto para o ente público, requer o representante a concessão da *medida liminar* consistente da suspensão da execução dos diplomas impugnados" (fls. 2-6).

Observo que o Sr. Deputado Estadual Gilberto Castro Rodrigues arguiu também a inconstitucionalidade da Lei nº 1.132, de 20 de fevereiro deste ano, mas a Procuradoria-Geral da República não a incluiu na representação. Dispõe tal diploma legal sobre os despachantes públicos do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Com a representação vieram vários documentos: exemplares e cópias dos *Diários Oficiais* do estado que publicaram os atos acoimados de inconstitucionais.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Sr. Presidente, as leis que a douta Procuradoria-Geral da República submete ao exame desta Corte, sob a arguição de inconstitucionalidade, são em número de sete, e todas elas referentes a pessoal do serviço público daquela unidade da federação.

Os fundamentos do pedido de concessão da liminar devem atender a determinados pressupostos, segundo entendimento que se tem firmado nesta Corte, qual o de dano de difícil reparação e a relevância dos fundamentos. Referentemente à alegação de haver aumento de despesa pública, no particular, só por si, e *tão-somente para fins de suspensão de tais leis*, não vejo como acolhê-la, à base do argumento oferecido de que deveria haver autorização legislativa expressa e a indicação dos recursos correspondentes. Assim, e *tão-somente*, deixo expresso, para fins de concessão de cautelar, não tenho como acolhível tal argumento.

Quanto à possibilidade de ferirem as leis outros princípios, quais os de limitação dos aumentos aos índices inflacionários, com maltrato ao art. 21 do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, é de ver-se que tal fundamento não pode ser acolhido, de pron-

to, para concessão da medida cautelar, até pelos reflexos que isso implicaria, na atual conjuntura, por motivos que parecem óbvios.

A douta Procuradoria-Geral da República, como mencionado, alude também a outros pontos que poderiam maltratar dispositivos constitucionais, entre eles convindo ressaltar aquele, mais geral, concernente à possibilidade de ferimento do art. 109, inciso II, da Carta Magna, em face do disposto no art. 19 da mesma lei, porque se referem dispositivos de tais leis a questões relativas a concursos, enquadramentos, vinculações entre categorias funcionais, parecendo-me que se encontram, nesses outros aspectos, fundamentos relevantes, a par do *periculum in mora*, que justificam a concessão da medida cautelar.

Entretanto, Sr. Presidente, no referente à Lei nº 1.139, não vejo como acolher as objeções relativas à possibilidade de qualquer confrontação com o art. 19 da Lei nº 7.494 e, em decorrência, com o art. 109, II, da Constituição Federal, diferentemente das demais, eis que, nestas, pode haver possibilidade de ser atingido o disposto no art. 109, inciso II, da Constituição. No tocante à mencionada Lei nº 1.139, porém, isso não parece possa acontecer, porque ela simplesmente fixa vencimentos para a categoria de defensores públicos. É verdade que a ementa dessa Lei nº 1.139 pode levar a uma conclusão errônea, pois nela há referência a restabelecimento de vinculação a outra categoria funcional, e provavelmente isso é que levou a Procuradoria-Geral da República a impugná-la, o que é de concluir-se pelo que diz nesse tópico de seu parecer:

“Da mesma forma, as Leis nº 1.134 (art. 10), de 20 de fevereiro de 1987, e nº 1.139, de 20 de fevereiro de 1987, parecem conter equiparação ou vinculação de vencimentos, em desrespeito ao disposto no art. 98, parágrafo único, da Constituição.”

Mas, na Lei nº 1.139, na verdade, isso não ocorre, embora sua ementa possa levar, realmente, a essa conclusão, ao dizer:

“Restabelece a equivalência de vencimentos básicos entre defensores públicos e os membros do Ministério Público e procuradores do estado.”

Entretanto, o texto da lei não diz absolutamente isso. O texto da lei é o seguinte:

“Art. 1º A partir de 1 de janeiro de 1987, os vencimentos básicos dos defensores públicos serão os seguintes:

— defensores públicos do segundo grau de jurisdição — Cz\$ 19.210,98;

— defensores públicos de primeira categoria — Cz\$ 17.289,91;

-- defensores públicos de segunda categoria — Cz\$ 15.560,92.

Art. 2º A partir de 1 de março de 1987, os vencimentos básicos de que trata o art. 1º serão os seguintes:

— defensores públicos de segundo grau de jurisdição — Cz\$ 21.218,52;

— defensores públicos de primeira categoria — Cz\$ 19.096,70;

— defensores públicos de segunda categoria — Cz\$ 17.187,03.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Então, na verdade, o texto da Lei nº 1.139 não estabelece qualquer equivalência ou vinculação. Em princípio, não há, assim, como acolher-se o pedido de liminar para suspensão desta lei, sob o alegado fundamento de maltrato ao disposto no art. 98, parágrafo único, da Constituição. No caso desta lei, nem mesmo se evidenciam vencimentos extravagantes, e nem isso alega a douta Procuradoria-Geral da República, na sua representação, como argumento para justificar a medida cautelar requerida.

Deste modo, a mim parece que com relação às leis indicadas na representação, exce-

to no tocante à de nº 1.139, justifica-se a suspensão de seus efeitos, em harmonia com a orientação que, em casos similares, tem sido adotada nesta Corte. Em relação à Lei nº 1.139, porém, não vejo, ante os pressupostos que devem ser considerados, na oportunidade, motivo para sua suspensão.

Assim, Sr. Presidente, e deixando claro que esta apreciação é feita apenas para efeito de concessão, ou não, da medida cautelar, sem qualquer adiantamento de juízo sobre a constitucionalidade, ou não, das leis objeto da representação, meu voto é concedendo a medida requerida no tocante às de n.ºs 1.133, 1.134, 1.135, 1.136, 1.137 e 1.138, e indeferindo a concessão com relação à Lei nº 1.139.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.399-5-RJ — Relator: Ministro Aldir Passarinho. Representante: Procurador-Geral da República. Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: concedeu-se, em parte, a medida liminar para suspensão dos efeitos das Leis n.ºs 1.133, 1.134, 1.135, 1.136, 1.137 e 1.138, todas de 20 de fevereiro de 1987, do estado do Rio de Janeiro. Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, 9.4.87.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Sydney Sanches.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.